

Los organismos civiles y las organizaciones financieras multilaterales

*El caso del BID y la consulta Fortalecimiento de la Sociedad Civil:
Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas
(Guadalajara, enero de 1996)*

Enrique Valencia Lomeli y Luis Ignacio Román Morales***

En los años setenta y ochenta, el tema de la deuda externa mexicana era una preocupación central de los organismos civiles mexicanos, lo mismo que de los movimientos sociales de la época. Fueron organizadas diversas manifestaciones en repudio a la situación de la deuda externa y a los efectos de su servicio. En ese contexto, las críticas a los organismos financieros multilaterales (que los califican como intervencionistas, promotores de políticas antipopulares, entre otras cosas) eran fuertes y numerosas. La alternativa que se buscaba en ese entonces era el repudio político a la deuda externa y las presiones al gobierno para que modificara su política ante la deuda externa y declarara una moratoria. Las acciones se centraban en manifestar el rechazo.

Recientemente, diversos organismos civiles, sin dejar de cuestionar la política financiera actual del gobierno mexicano, se han planteado nuevas alternativas de acciones en este campo: analizar y cuestionar las políticas de ajuste aplicadas por el gobierno mexicano, dialogar con

* Centro de Investigación-Observatorio Social de la Universidad de Guadalajara.

** Coordinación de Investigación Social del Centro de Investigación y Formación Social, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

los organismos financieros internacionales, discutir las políticas apoyadas por estos organismos, presionar con acciones de "cabildeo" a fin de buscar nuevas políticas de cooperación internacional para el desarrollo y para impulsar la renegociación de la deuda externa. Las acciones no se centran sólo en la manifestación de una crítica, sino en la búsqueda de diálogo y de proposición de alternativas; estas nuevas acciones han implicado que las organizaciones civiles incursionen en el campo de la investigación y se asocien para ello con académicos de diversas instituciones universitarias del país. Es el caso precisamente de la consulta Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas.

Además del ejemplo que será presentado, existen otros más que muestran cómo las organizaciones civiles están creando estas alternativas de investigación y de diplomacia internacional para fortalecer a las propias organizaciones, para buscar nuevas políticas de cooperación internacional y para impulsar nuevas políticas de desarrollo social y económico. Incluso han surgido ONG y redes de ONG especializadas en este tema.

Pioneros en este campo son la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y el Equipo Pueblo. La primera organización, con fuerte interés en el análisis y discusión pública de las políticas resultantes del TLC, generó reuniones internacionales con sus contrapartes y presentó propuestas alternativas al TLC y, recientemente, junto con Alianza Cívica y otras organizaciones civiles, a la política económica vigente;¹ y la segunda, generó un proyecto de diplomacia ciudadana con varios años de experiencia. En asociación con ONG de Estados Unidos, el Equipo, por ejemplo, envió a uno de sus principales miembros a Washington para mantener durante más de un año actividades de diplomacia ciudadana.

Una nueva ONG especializada en estas acciones es Transparencia Sociedad Civil, la cual busca socializar la información sobre proyectos financiados por la banca multilateral en México. Recientemente, fueron creadas también una Red de Bancos y, en 1995, la ahora llamada Red de Cabildeo, formada por cerca de veinte ONG. Esta última centra sus acciones en informar, analizar y cuestionar, pública e internacionalmente, la situación de la deuda externa y los efectos de las políticas de ajuste aplicadas en México.

El interés acerca de la deuda externa reúne también a diversas ONG y movimientos ciudadanos, además de la Red de Cabildeo, que investigan y tratan de generar nuevas alternativas. En 1995, varias redes

¹ Puede consultarse Arroyo, A. y M. Monroy, *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio: 5 años de lucha (1991-1996)*, México, RMALC, 1996.

de ONG y de organismos civiles convocaron al Foro Internacional Deuda Externa y Alternativas e invitaron a representantes de organizaciones civiles de América Latina, Canadá, Estados Unidos y Europa.² En 1996, el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, ONG de investigación, convocó a reconocidos investigadores nacionales a un proyecto de investigación sobre la situación actual de la deuda externa mexicana y las posibles alternativas de renegociación. A diferencia de las autoridades hacendarias del país, estos organismos civiles manifiestan seria preocupación por el futuro de la deuda externa y sus consecuencias para el desarrollo nacional.

Presentaremos a continuación el proceso de desarrollo de la consulta Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas, como ejemplo de las nuevas alternativas de acción de las organizaciones civiles mexicanas.

Antecedentes de la consulta nacional

En septiembre de 1994, el BID convocó a un grupo de líderes de organizaciones civiles de América Latina para desarrollar una conferencia en Washington y discutir sobre las funciones que puede desempeñar la sociedad civil para complementar las que son cubiertas por el Estado y el mercado. A partir de ese momento se generó un proceso de diálogo entre el BID y diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), que desembocó en el Proceso de Consultas Nacionales para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

En febrero de 1995 se acordó la realización de las consultas en Brasil, Colombia y México, con la participación general de Civicus, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, y con la coordinación operativa general de Synergos.³ Éste se coordinaría con una contraparte nacional en cada uno de los casos considerados; en México la ONG elegida fue Philos, Investigación y Desarrollo de la Organización Civil, cuyo presidente es miembro del consejo de directores de Civicus.

² Los resultados de este Foro pueden consultarse en *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia et al., Deuda externa y alternativas*, México, Convergencia de Organismos Civiles, 1995; y en Martínez Fernández, R., *Deuda externa vs. desarrollo económico*, FAM, México, 1996.

³ La organización Civicus fue fundada en 1993, con un consejo de directores formado por líderes civiles de 20 países de África, América Latina y el Caribe, América del Norte, Medio Oriente, Asia y Europa. El Instituto Synergos es una ONG de Estados Unidos, participante en Civicus y con acciones en políticas públicas de su país y en políticas de desarrollo internacional.

Durante el conjunto del proceso, Philos estableció negociaciones y acuerdos con diversas dependencias gubernamentales con el fin de conseguir la aprobación para la celebración de la consulta; mantuvo contactos y distribuyó información a las principales redes de ONG, así como a OSC en particular, para proponer los trabajos diseñados.

El objetivo explícito de la consulta fue el de identificar mecanismos para involucrar de manera más eficiente y adecuada⁴ a las OSC en los programas de desarrollo financiados por los gobiernos nacionales y el BID. En ese sentido, se plantearían las necesidades y potencialidades de las OSC para efectuar actividades comunes con los gobiernos y las instituciones financieras internacionales.

Los objetivos específicos de la consulta mexicana fueron:

- Favorecer la participación de las ONG en los programas financiados por el BID.
- Impulsar nuevas formas de coparticipación entre el BID, gobierno, OSC y empresarios, en programas de desarrollo social y comunitario, con mecanismos financieros y de concertación social.
- Crear mecanismos para elevar la capacidad de participación y la calidad de los servicios que prestan las organizaciones no lucrativas.

Los mecanismos para lograr el cumplimiento de tales objetivos fueron:

- Analizar alternativas concretas para lograr mayor participación de las OSC en los créditos del BID.
- Analizar las medidas requeridas para lograr tal participación.
- Generar con las ONG consensos sobre las formas y niveles de participación, las limitaciones y las posibilidades reales de participación.
- Buscar nuevas fuentes de recursos.

Los productos esperados del proceso fueron definidos como:

- El diseño de modelos de participación de las OSC en los proyectos cofinanciados por el BID.

⁴ Es decir, sin que las OSC pierdan su especificidad y su autonomía frente al Estado, a las organizaciones multilaterales y al sector privado. Uno de los puntos de discusión entre miembros de ONG participantes era cómo evitar que las OSC se conviertan en simples ejecutoras de políticas de ajuste, sin capacidad de poder discutir el diseño de las mismas.

- La propuesta de mecanismos de concertación multipartita.
- El diseño de programas de asesoría y capacitación para las OSC.

A partir de los encuentros, objetivos, mecanismos de trabajo y productos esperados que han sido descritos, se desarrollaron diversas actividades en el interior de las OSC, así como entre éstas, el BID y el gobierno mexicano. Presentaremos el proceso de la consulta a partir de algunas preguntas guía.

El proceso de la consulta

Las siguientes preguntas guían nuestra exposición: 1) ¿qué actividades se desarrollaron durante la consulta, tales como investigación, documentos preparatorios y encuentros? y 2) ¿quién se involucró en estas actividades por cada uno de los sectores (BID, otras agencias multilaterales, gobierno, academia, sector privado) y con qué capacidad?

En el interior de las OSC

Philos, en tanto responsable de impulsar la consulta en el caso mexicano, convocó a un grupo plural de ONG y de redes nacionales de éstas. Se intentó una participación plural que reflejara la diversidad de las ONG. Tal grupo, grupo asesor, en relación estrecha con la coordinación, asumió la coordinación del diseño de propuestas para la consulta nacional. Para la definición de sus integrantes se consideró que representarían un espectro amplio y plural de formas de trabajo, objetivos y orientaciones. Simultáneamente, se llamó a integrantes de las redes de ONG vinculadas con proyectos de desarrollo, con mayor alcance y cobertura nacional, tales como el Foro de Apoyo Mutuo, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Anadeges. Asimismo, participaron representantes del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, evento que reagrupó en un debate y acuerdos comunes a más de 700 OSC. Igualmente, se llamó a la incorporación de organizaciones especializadas en el nivel temático y regional. Los integrantes provienen tanto de medios empresariales como de investigación, laboral, de trabajo comunitario y eclesial.

El 27 de octubre de 1995, se efectuó una reunión intermedia de información, en la que Philos dio a conocer a 40 miembros de OSC el objetivo y los fines de la consulta. Ulteriormente, se amplió el campo de acción al enviarse información a 51 miembros de OSC de nueve estados de la República, 11 funcionarios del gobierno federal, 10 miembros del

grupo asesor, cuatro legisladores y miembros de los principales partidos políticos del país, tres funcionarios de gobiernos estatales, tres representantes de organizaciones empresariales, entre otros. En total, en este primer momento, fueron informados alrededor de 100 destinatarios acerca del proceso.

El grupo asesor efectuó dos sesiones plenarias (30 de noviembre y 6 de diciembre de 1995). En dichas sesiones se acordó la realización de un foro amplio de consulta nacional en Guadalajara, Jalisco, el 18 de enero de 1996. Las razones para celebrar el foro de Guadalajara fueron sustancialmente tres: el deseo de llevar las discusiones fuera del Distrito Federal e interesar a OSC de diversas regiones del país, la certidumbre de que este foro en provincia tendría más impacto público y el interés manifestado por el gobierno de Jalisco. Además, en esas sesiones se acordó la constitución de consultas específicas en relación con la preparación de los documentos a presentarse en Guadalajara, así como los ejes temáticos sobre los que giraría tal foro.

La definición de los ejes temáticos se efectuó con base en, por una parte, los mecanismos financieros para la participación de la sociedad civil, conforme al objetivo principal de la consulta. Por otra parte, se definió una serie de aspectos básicos en los que se considera necesario reforzar a las OSC, a saber: *investigación* para, sobre y desde la sociedad civil; *capacitación* a sus miembros; apoyo a *microempresas*, y promoción a las acciones desde la perspectiva de *género*. La definición de los ejes se realizó considerando:

1. Que uno de los ejes fundamentales de la consulta es la búsqueda de *mecanismos financieros para la participación de las OSC* en los proyectos de desarrollo cofinanciados por el BID y el gobierno.
2. Que la valorización y el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo de las OSC pasa por una mayor profesionalización de su trabajo y, para elevar ésta, se requiere de mayores conocimientos, tanto administrativos como de las áreas de acción en que participan y de sus posibilidades de vincularse con los diversos agentes económicos y actores sociales. Por ello, resulta primordial la *capacitación y la investigación* para y desde las OSC.
3. Que una parte importante de la sociedad civil se encuentra en situaciones de desventaja, tanto económica como social. En ese sentido, y dadas las actuales circunstancias del país, se considera necesario el desarrollo de *microempresas* que trabajen en favor de la sociedad civil y permitan la progresión de proyectos orientados a elevar el nivel de vida de la población, principalmente en el ámbito local y regional. De igual modo, la búsqueda de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades para

toda la población implica una perspectiva de *género* y el apoyo a los grupos que se encuentran afectados por formas de discriminación tanto económica como social; tal es el caso de los *indígenas*.

4. Además de las consideraciones anteriores, también se tomaron en cuenta aspectos pragmáticos, tales como la actual disponibilidad de recursos por parte de proyectos del BID para la realización de acciones de desarrollo en apoyo a microempresas y la población chiapaneca.

Por cada uno de los ejes temáticos se constituyó un grupo de trabajo. En el interior de cada uno de ellos participaron tanto integrantes de diversas OSC como, en particular, miembros del grupo asesor. Los documentos resultantes de los ejes señalados, así como los de "Cambio y futuro: el sector organizado de la sociedad civil" y "Las políticas generales del BID y la participación de la sociedad civil en México", fueron presentados en el Foro de Consulta Nacional de Guadalajara y dieron lugar a las discusiones de las diversas mesas de trabajo.⁵

En conjunto, más de 40 OSC recibieron información acerca de la consulta y fueron invitadas a participar en ella. Además, dos instancias jaliscienses se asociaron activamente: el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), organismo dependiente del Estado de Jalisco, que aglutina a 300 ONG dedicadas a la asistencia social y el Foro de Organizaciones Civiles (Fociv) de Jalisco, que reúne a cerca de 100 OSC dedicadas al desarrollo, a la defensa de los derechos humanos y a la asistencia social. Alrededor de 2 mil OSC fueron invitadas al Foro, participando más de 500, provenientes de 25 estados del país. En la evaluación de la consulta y en la preparación del seguimiento intervinieron cerca de 40 representantes de OSC.

La consulta ante el BID

Dado que el BID fue uno de los principales convocantes a la consulta, en especial su Unidad de Estado y Sociedad Civil, y que parte importante del trabajo a realizar se refería a las posibilidades de colaboración tripartita entre esta institución, el gobierno mexicano y las OSC, se requería ampliar el conocimiento sobre las posibilidades de desarrollo de las OSC, respecto a los financiamientos otorgados por dicho Banco. Para ello, era necesario

⁵ Los documentos presentados se pueden consultar en *Memorias. Fortalecimiento de la sociedad civil: una propuesta de las organizaciones civiles mexicanas*, Guadalajara, IJAS, 1996.

disponer de mecanismos de enlace bipartitos, en particular entre los coordinadores de la consulta y la representación del BID en México.

A fin de operativizar la vinculación con la representación del BID en México, Philos, con la ayuda de dos consultores académicos, presentó un cuestionario al BID para enriquecer el proceso de consulta.

El cuestionario planteado al BID comprendió las áreas de: 1) tipos de créditos que otorga el BID y condiciones de desembolso, particularmente conforme a la experiencia de su gestión en México; 2) créditos especiales a México —es decir, concesionales, fondos de operaciones especiales, Fomin, fondo específico para microempresas—; 3) fondos especiales para la sociedad civil y en especial para Chiapas;⁶ 4) fondos especiales para pequeños proyectos; 5) fondos para la sociedad civil y el sector privado; 6) fondos dirigidos a la población con menores recursos económicos; 7) fondos para apoyos de investigación; 8) fondos para la reforma del Estado y reformas legislativas, y 9) cuestiones operativas y solicitudes de documentación.

El equipo Philos y los consultores externos se reunieron en dos ocasiones con la representación del BID, quien respondió verbalmente al cuestionario (no hubo una respuesta escrita sobre dicha información) y proporcionó la documentación general solicitada. Asimismo, entregó un listado de los préstamos aprobados para México a partir de 1990, de los pequeños proyectos aprobados entre 1981 y 1995, de las cooperaciones técnicas entre 1988 y 1995, en que se señalan los prestatarios y ejecutores. No se ofreció respuesta acerca del proyecto planteado para Chiapas.

Cabe señalar que durante la realización del Foro de Consulta en Guadalajara, participó el representante del BID en México, Jairo Sánchez. Además de éste, participaron en el Foro por parte del BID, el gerente de Planeación Estratégica, Steve Quick, con la ponencia "El BID, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil", y Charles Reilly, consultor de la Unidad de Estado y Sociedad Civil, en la mesa de "Comentarios finales y recomendaciones".

La consulta ante el gobierno mexicano

Dado que el BID es una institución creada, sostenida y administrada por los gobiernos de sus países miembros, y que la mayor parte de los recursos de que dispone se canalizan por medio de las autoridades públicas,

⁶ En 1995, en información de prensa y en información resultante de la investigación de la propia consulta se mencionaba un posible apoyo del BID para OSC de Chiapas por 10 mdd.

era técnicamente indispensable el respaldo del gobierno mexicano para que la consulta fuera factible. El apoyo por parte del BID está normativamente condicionado por la obtención de una carta de "no objeción" por parte del gobierno mexicano, en particular de la SHCP.

Por parte del gobierno mexicano, se relacionaron con esta consulta, en el nivel federal, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Gobernación. La primera de éstas presentó al BID su "Carta de no objeción al Proceso de Consultas Nacionales para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil", el 29 de junio de 1995, a través del director de Organismos Financieros Internacionales de dicha Secretaría. Por su parte, en diciembre de 1995, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de la Dirección General de Cooperación Científica y Técnica, comentó favorablemente el proceso de consulta promovido por Philos y señaló posibles mecanismos de articulación con los programas de cooperación internacional promovidos por tal Secretaría. Esta misma, al igual que la de Gobernación, participaron activamente en el Foro de Consulta realizado en Guadalajara el 18 de enero. Ambas secretarías presentaron ponencias: la de Relaciones Exteriores a través de su director general de Cooperación Científica y Técnica, José Octavio Tripp, y la de Gobernación, mediante Guillermo Ortiz Solalinde, director de Vinculación Institucional.

Durante el proceso de consulta, la mayor vinculación de Philos con el gobierno federal se dio con la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP, con el fin de intercambiar información respecto a la consulta, de profundizar en el estudio de las políticas de financiamiento para el desarrollo y de preparar las propuestas finales.

Al igual que para la Consulta ante el BID, Philos presentó un cuestionario de información técnico-financiera a la SHCP. Así, se diseñó el cuestionario "Información requerida sobre créditos internacionales a México, para el Proceso de Consultas Nacionales para Fortalecer la Sociedad Civil". A través de dicho documento se requirió información sobre: 1) las características generales de las instituciones financieras internacionales que otorgan créditos para programas de desarrollo en México; 2) los procesos administrativos para el otorgamiento de dichos créditos; 3) los destinatarios; 4) la descentralización en el uso de recursos; 5) el seguimiento en los programas de aplicación; 6) la evaluación de resultados; 7) las condiciones de pago de los créditos, y 8) las referencias bibliográficas y de documentación de trabajo.

La SHCP, a través de Arturo Sánchez, subdirector de Políticas y Estudios, entregó por escrito las respuestas al cuestionario, además de ofrecer una amplia explicación verbal a éste. Asimismo, proporcionó una serie de documentos que reforzaban la información que se había solicitado a través del cuestionario.

La consulta se dirigió no sólo a las instancias de carácter federal, sino también a los gobiernos estatales. En particular, se llevaron a cabo entrevistas con los gobiernos de Jalisco y Guanajuato. El interés manifestado por el primero de éstos —especialmente por parte del gobernador, Alberto Cárdenas; del secretario de Finanzas del Estado, José Levy, y de la directora del IJAS, Zulema Zamora— fue decisivo para que la consulta nacional se llevase a cabo en Guadalajara.

El BID en México

El proceso de investigación emprendido durante esta consulta resaltó la importancia de la representación del BID en el país. México es uno de los países que más crédito ha recibido por parte de este banco multilateral; los proyectos han sido y siguen siendo de gran cuantía e importancia. El aporte de las OSC puede ser significativo para esta relación BID-México.

Las preguntas que guían la exposición de este apartado son: ¿qué instituciones gubernamentales han canalizado préstamos del BID?, ¿cuál ha sido la participación de las OSC en la obtención de estos créditos? y ¿qué instituciones podrían ser involucradas en la creación de nuevos mecanismos?

México es uno de los países de América Latina con más proyectos de créditos presentados ante el BID. Según el informe entregado a la consulta por la SHCP, desde la creación del BID y hasta febrero de 1995, México había contratado 148 préstamos con esta institución por un total de 8 132 millones de dólares (mdd). Hasta principios de diciembre de 1995, según el BID, estaban aún en ejecución 15 préstamos a México por un monto de 4 188 mdd, de los cuales restaba por desembolsar 1 736.8 mdd. Para comparar con el Banco Mundial, según información proporcionada por la SHCP, en la misma fecha México tenía préstamos en operación con esta institución multilateral por 8 690 mdd.

Puede plantearse la siguiente clasificación de los últimos créditos vigentes, según sus objetivos básicos: infraestructura sanitaria (agua y drenaje), 3; energía, 2; infraestructura agrícola, 2; infraestructura turística, 1; reestructuración financiera, 1; apoyo a las exportaciones, 1. En algunos aspectos, las OSC podrían participar en los trabajos específicos y en la determinación de necesidades sociales relacionadas con estas áreas. Además, podemos identificar tres tipos de créditos que coinciden con las actividades de las OSC dedicadas al desarrollo y a la asistencia social, pero sin que estén involucradas directamente en estos mecanismos crediticios: educación, 2; servicios sociales básicos y municipales (incluye educación), 2; apoyo a pequeñas y medianas industrias, 1.

A pesar de la importancia de las operaciones señaladas para las OSC, según las palabras del informe entregado por la SHCP a la consulta: “Hasta la fecha, ningún ‘organismo de la sociedad civil’ ha participado de manera directa ni en el proceso de preparación ni en la ejecución de los proyectos financiados con recursos de crédito externo”.⁷

Por lo que respecta a las instituciones gubernamentales que puedan ser involucradas en los préstamos del BID, todas las secretarías pueden serlo, especialmente aquellas que tengan proyectos de desarrollo social, tales como las de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Educación; Salud; Trabajo y Previsión Social, etcétera. Igualmente pueden resultar beneficiadas entidades públicas autónomas, paraestatales o descentralizadas, como Conasupo, Infonavit, IMSS, Fovissste, las universidades públicas, etcétera.

También se podría plantear una mayor canalización a través de instancias del gobierno estatal y municipal. Sin embargo, tales apoyos deben plantearse por la vía de la SHCP, ya que, según la normatividad mexicana, la contratación de deuda externa pública debe ser establecida por dicha Secretaría, quien puede tener como operadores a los bancos de desarrollo, como lo son Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Participantes de gobiernos locales y estatales presentes en la Consulta expresaron la limitación que esta normatividad provoca. El informe señalado entregado por la SHCP dice claramente:

Esa a nivel de la SHCP que se establecen todos los contactos entre las instancias involucradas en la gestión de crédito externo. Dicho de una manera simple, la SHCP es la “ventanilla única” para realizar cualquier gestión o trámite ante los organismos financieros internacionales y entre éstos y las diversas instancias nacionales involucradas en este proceso.⁸

Resultados de la consulta

Áreas de posibles colaboraciones

Las áreas generales de colaboración posible, entre el BID y las OSC mexicanas, indicadas en la consulta fueron las siguientes:

⁷ Informe presentado por la Subdirección de Políticas y Estudios de la SHCP, México, noviembre, 1995.

⁸ Informe presentado por la Subdirección de Políticas y Estudios de la SHCP, 1995.

a) Una de las áreas centrales identificada a lo largo del proceso, sin duda, fue la necesidad de buscar nuevos mecanismos financieros con la participación directa de las OSC. A los participantes en la consulta les parecieron sumamente bajos la cantidad y el porcentaje de recursos del BID dirigidos sin mediaciones a OSC. En efecto, si se sumaran los fondos del BID canalizados directamente a través de OSC, sólo se llega a la cantidad de 32 mdd, resultado que contrasta con los cerca de 9 500 mdd destinados a los grandes proyectos manejados por el gobierno mexicano; así, apenas 0.3% de los fondos del BID se han destinado a proyectos con participación directa de las OSC.

Se adicionan las siguientes operaciones, según la información proporcionada en la consulta por la representación del BID en México:

26 pequeños proyectos (PP) aprobados (cuatro en estudio, hasta el 25 septiembre de 1995) entre 1986 y 1995: 19.5 mdd.

18 programas de cooperación técnica no reembolsable para PP (cuatro en estudio hasta la fecha indicada) entre 1991 y 1995: 4.6 mdd.

Constitución del Fideicomiso Fondo Social Banamex, con fondos Fomin-BID para financiar pequeños proyectos en el área rural: 6.2 mdd.

Cooperación técnica no reembolsable para el proyecto anterior: 1.2 mdd.

Cooperación técnica no reembolsable para la Fundación Bartolomé de las Casas (proyecto de inserción laboral de jóvenes de la calle): 0.7 mdd.

No se incluyen los proyectos en los que pudo haber alguna participación indirecta de las OSC en la ejecución. Es el caso de los proyectos administrados por la Sedeso.

Existe la certidumbre de que las OSC y el BID pueden generar nuevos mecanismos financieros en los que se comprometan fondos locales, de gobiernos locales, del gobierno federal, de cooperación privada internacional y del BID, y que sean administrados en una forma plural y profesional a través de consejos directivos y consejos técnicos creados *ad hoc*.

Según opinión de miembros de OSC, la participación de éstas en la gestión y aplicación de este tipo de fondos, podría iniciarse por medio de una prueba piloto en el nivel regional y/o temático. En este sentido, podría iniciarse una colaboración multipartita de apoyo a las acciones de las OSC en fondos tales como el apoyo a indígenas en Chiapas o en un programa estatal de desarrollo social, como podría ser el caso del gobierno de Jalisco, quien ha mostrado interés en estas iniciativas.

b) La consolidación de las OSC mexicanas permite su participación en el ciclo completo (identificación del posible proyecto y estudios necesarios, elaboración del mismo, ejecución y segui-

miento, evaluación final) de los proyectos apoyados con fondos del BID, en especial de aquellos relacionados con los campos de acción prioritarios de estas organizaciones.

Las posibilidades de participación en esta área son importantes, según juicio de los participantes en la consulta, y se refieren a proyectos de gran envergadura. Por ejemplo, sólo en 1994-1995 podemos mencionar el proyecto de desarrollo municipal ejecutado por la Sedeso y el proyecto de servicios sociales esenciales, ambos con una inversión de fondos BID de 500 mdd cada uno. Las OSC cuentan con experiencia nacional en proyectos nacionales y regionales, y además con una presencia indiscutible en las zonas más pobres del país; su participación podría ser útil en la búsqueda de mayor eficacia social y de mayor eficiencia en el uso de los recursos del BID. Otro aporte significativo podría ser la contraloría social ejercida por las OSC.

Tres son las posibilidades:

1. Existe el convencimiento, por parte de las ONG, de que la creación de consejos sociales para la identificación de prioridades y para la evaluación de los proyectos aprobados por el BID, sobre todo con la participación de los beneficiarios de los proyectos, puede mejorarlos notablemente.

Conforme a la participación de las OSC durante el proceso de consulta, y en particular durante el Foro de Guadalajara, fueron resal- tados los temas de:

- Pobreza: aspecto sobre el cual se subrayaba la importancia de las OSC en las reuniones internacionales previas a la consulta.
- Empleo: en virtud de que representa el puente entre las variables económicas y sociales y dada la crisis nacional e internacional al respecto.
- Medio ambiente: considerando la degradación ecológica que sufre México, tanto en su hábitat urbano como en sus recursos naturales, así como la emergencia mundial en la materia.
- Desarrollo rural: en las comunidades de menor tamaño es donde se registran los mayores problemas de atraso económico y marginación social; a este rubro se dedica una alta proporción de OSC.
- Exclusión de género y de sectores o grupos específicos: como es el caso de indígenas, jóvenes, ancianos, discapacitados, etcétera.

2. Existe también la certidumbre de que las OSC pueden y deben participar, en acuerdo con las instancias de gobierno, como organismos ejecutores de proyectos de carácter social aprobados por el BID a los organismos gubernamentales.
3. En las OSC se ha ido conformando un capital de conocimiento y de capacitación profesional cada vez más importante, lo que permite su participación en los campos de cooperación técnica tanto en los proyectos de las mismas OSC como en los proyectos presentados por las instancias gubernamentales. Según aportes de la consulta, podría establecerse un criterio experimental para proyectos de tipo social (incluidos los referidos a las micro y pequeñas empresas) para lo que sería necesaria una consultoría de alguna OSC.

Retos planteados en el proceso de la consulta

¿Qué desafíos o restricciones podrían dificultar la mayor participación de la sociedad civil en los programas apoyados por el BID y otras agencias?

La participación de la sociedad civil organizada en los proyectos de desarrollo del BID ha sido ínfima. Sólo 0.3% del monto de los créditos otorgados por dicha institución han sido utilizados por las OSC. En ese sentido, el principal desafío es iniciar un proceso de cooperación real entre el BID y las OSC.

Conforme a las opiniones derivadas de la consulta, las restricciones para tener acceso a los proyectos de desarrollo del BID pueden ser ubicadas en cuatro planos: 1) los requisitos para ser beneficiarios, 2) los canales y formas de comunicación, 3) la gestión de los préstamos (según las OSC que han sido beneficiadas) y 4) la falta de mecanismos articuladores, en el interior del propio gobierno, de las dependencias responsables de la interlocución del sector público federal y las OSC.

En relación con el primer plano, es frecuente la opinión entre las OSC de que los proyectos de desarrollo cofinanciados entre el gobierno mexicano y el BID no han sido diseñados con base en diagnósticos en los que participen los miembros de las poblaciones objetivo de los proyectos. De igual modo, los diagnósticos generales sobre el contexto económico y la evaluación de las políticas se realiza sin considerar los puntos de vista de organizaciones que disponen de elementos para presentar argumentaciones alternativas.

En lo concerniente a los canales de comunicación, la relación entre OSC y gobiernos no es fácil y está atravesada por diversos conflictos. En particular, se encuentra con frecuencia una opinión del gobier-

no en términos del carácter contestatario de las OSC, pero se sabe poco sobre los proyectos de desarrollo que implementan, sobre su incidencia en diversas actividades productivas, culturales y recreativas de las comunidades, sobre su argumentación en relación con el diseño de políticas alternativas y de su cercanía con grupos poblacionales especialmente excluidos y a los que difícilmente llegan los programas sociales públicos, o llegan de manera insuficiente.

Por lo que respecta a las organizaciones que han recibido apoyos, uno de los grupos de trabajo efectuó, entre otros, los siguientes comentarios:

El procedimiento de acceso a los recursos es extremadamente lento y burocrático, tres o cuatro años. Es evidente que la estructura burocrática del Banco está armada para la operación de grandes proyectos y carece de órganos y metodología para la atención de pequeños proyectos. También pareciera que hay discrepancia y falta de coordinación administrativa entre la representación y la sede. [...] El manejo de los recursos es altamente discrecional, lo que genera una alta concentración de financiamiento a organismos con mayor capacidad de cabildeo político y gestión, reproduciéndose el efecto de la banca comercial. También hace evidente el desconocimiento de la diversidad de formas de organización social en el país.⁹

En este sentido, cabe señalar que la diversidad de las OSC no se interpreta simplemente como un problema en cuanto a su heterogeneidad. Esa misma diversidad les puede permitir actuar en muy diversos ámbitos, con gran capacidad de adaptación a las problemáticas locales y regionales, así como posibilitarles desarrollar proyectos de manera ágil y eficiente.

En fin, existe un problema de articulación en el interior del propio gobierno en su interlocución con la sociedad civil. Diversas dependencias de las secretarías de Gobernación, Hacienda, y Relaciones Exteriores tienen responsabilidades en sus vínculos con las OSC. Sin embargo, no siempre existe una definición conjunta de políticas para su relación, lo que limita las posibilidades de diálogo y dificulta los acuerdos.

En suma, según las discusiones en torno a la consulta, la participación de las OSC en los proyectos del BID-gobierno mexicano puede plantearse en tres niveles:

⁹ Moto, L. M. *et al.*, "Servicios financieros para el desarrollo de microempresas", en *Memorias. Fortalecimiento de la sociedad civil: una propuesta de las organizaciones civiles mexicanas*, 1996.

En el caso de los pequeños proyectos y los fondos del Fomin se podrían apoyar programas diseñados, aplicados y evaluados (conforme a sus objetivos), por las propias OSC. En este sentido, sería conveniente ampliar la participación de dichos fondos en los financiamientos a México, así como abrir convocatorias plurales para su utilización conforme a las necesidades sociales y las capacidades de implantación eficiente por parte de las OSC.

En lo que se refiere a los préstamos orientados a los gobiernos, las OSC podrían beneficiarse de una proporción de aquéllos, en particular de los destinados a proyectos dirigidos a los grupos poblacionales y las regiones que cuentan con el apoyo de dichas organizaciones (las cuales conocen de cerca sus problemas) para desarrollar acciones de bienestar social y desarrollo económico. En este caso, la participación de las OSC podría funcionar como un elemento que impulse la eficacia en la gestión de los proyectos. Su desempeño podría ser evaluado en términos de los objetivos sociales perseguidos por los programas y además, la acción de estos organismos podría ayudar a definir nuevos mecanismos de aplicación de dichos programas, así como nuevos criterios de eficiencia. Por ejemplo, Carlos Heredia, director del Programa de Diplomacia Ciudadana del Equipo Pueblo decía en la consulta: “[...] todavía se sigue priorizando el apoyo a los consorcios financieros mexicanos por encima de los programas sociales, como lo demuestra el financiamiento del Banco para la consolidación corporativa de instituciones financieras apenas aprobado en diciembre pasado”.¹⁰

Por último, las OSC podrían apoyar la definición general de políticas en los proyectos BID-gobierno, a partir de sus apreciaciones y diagnósticos sobre diversas situaciones económicas y sociales, así como con sus sugerencias para definir políticas correctivas a la desigualdad, la marginación, la pobreza y el atraso.

Recomendaciones generales planteadas en la consulta

Se presenta a continuación una síntesis de la gran cantidad de propuestas que se hicieron durante el Foro de Guadalajara. No se trata de presentar una síntesis exhaustiva de las propuestas o de los cuestionamientos, expresados en un amplio sentido plural, contenidos en las ponencias y en el diálogo establecido entre los ponentes y los asistentes a la reunión (se hablaba en ocasiones de políticas macroeconómicas, de políticas pú-

¹⁰ Heredia, C., “Las políticas generales del BID y la participación de la sociedad civil en México”, en *Memorias. Fortalecimiento de la sociedad civil: una propuesta de las organizaciones civiles mexicanas*, 1996.

blicas en general, de acciones de los gobiernos locales, de acciones de las OSC o de los organismos financieros privados internacionales o multilaterales). Tampoco anotamos aquí una síntesis de los elementos de análisis de la problemática nacional, ni de las urgencias indicadas en cuanto a la problemática nacional, en especial ante la pobreza.

Nos restringimos a algunos elementos centrales de esta consulta: aspectos financieros y sociedad civil, financiamiento nacional e internacional para el desarrollo, de donde se originaron diversas recomendaciones dirigidas al BID. El interés fundamental, manifiesto en varias intervenciones durante la consulta, fue el de concretar propuestas en el menor tiempo posible, pero con la mayor eficacia y durabilidad también posibles. De este interés brotaron las siguientes recomendaciones generales:

a) Al gobierno federal:

Se recomendó que el gobierno federal establezca un mecanismo para profundizar el diálogo iniciado en la consulta, a partir de los documentos presentados y de las sugerencias aquí vertidas.

b) Al gobierno de Jalisco:

Se recomendó que el gobierno del estado de Jalisco establezca una mesa de diálogo o un modo concreto de operación de un mecanismo financiero como los aquí señalados, con participación de la sociedad plural de Jalisco.

c) A las OSC participantes:

Se recomendó que las OSC, parte activa de esta Consulta, retomen los principales documentos discutidos y presentados en memoria, que los debatan, los enriquezcan, los divulguen, y participen ampliamente en los mecanismos de diálogo con el gobierno federal, el de Jalisco y con el BID.

d) Al BID:

Se recomendó que el BID retome las propuestas señaladas en esta consulta, las responda y que de ser posible, profundice en ellas para que no queden sólo como conferencias. Para ello, se recomendaron los siguientes aspectos:

1) Impulsar mecanismos financieros regionales en los que se reúnan fondos de diferentes fuentes (gubernamentales, de organizaciones financieras multilaterales —en especial del BID—, de organizaciones financieras privadas locales o regionales) dirigidos por un consejo multisectorial plural, apoyado a su vez por un consejo técnico que oriente los fondos a las prioridades estratégicas de desarrollo consensadas y avaladas también por los financiadores.

Buscar, en lo posible, que un porcentaje de los financiamientos del BID pueda canalizarse en la forma descrita.

- 2) Impulsar mecanismos financieros de este tipo, a manera de experiencia piloto, en los estados de Jalisco y Chiapas (en este caso con la participación de las comunidades indígenas y sus representantes).
- 3) Incrementar los fondos destinados a pequeños proyectos, a microempresas, a la consolidación de instituciones intermedias generadoras de proyectos y capacitadoras y a instituciones de investigación y desarrollo propias de la sociedad civil. Si los fondos para pequeños proyectos y del Fomin apenas se acercaron en 1995 a 1% del total de los fondos utilizados por el BID, se recomienda incrementar paulatinamente estos fondos para los próximos años (por ejemplo, medio punto porcentual anual durante los siguientes cinco años). En el caso de México se podría empezar con llegar al promedio BID de 1995.
Se recomienda que por medio de los financiamientos dirigidos a las OSC, sean de nuevos mecanismos financieros, de fondos para pequeños proyectos o de otros fondos:
- 4) Impulsar el desarrollo de microempresas con políticas financieras adecuadas, como por ejemplo: nuevos cajones o fondos que permitan mayores recursos del BID para instituciones civiles prestadoras de servicios a las microempresas; impulsar, asimismo, el desarrollo de políticas financieras que generen diferentes instrumentos al alcance de las microempresas de las instituciones intermedias prestadoras de servicios.
- 5) Apoyar económicamente líneas prioritarias de investigación y desarrollo de la sociedad civil, fundamentalmente en el campo del desarrollo social, de las tecnologías apropiadas para hacer más eficientes las acciones de las OSC, y de la propia identidad de éstas para dibujar sus mapas nacionales y regionales acerca de la cooperación y el financiamiento para el desarrollo.
- 6) Impulsar financieramente y consolidar las instituciones especializadas en capacitación de la sociedad civil. En especial para el fortalecimiento institucional en los campos de gerencia social, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos, para la participación eficiente de las OSC en las políticas públicas, para la acción social y el cabildeo, para la educación y el desarrollo.
- 7) Impulsar financieramente, en especial, programas de capacitación y desarrollo destinados a mujeres, para que ejerzan funciones de administración, gestión, organización y dirección en las OSC y en otros organismos públicos y privados.
- 8) Impulsar programas de desarrollo de mujeres y para mujeres, en particular las más pobres.

- 9) Ofrecer la mayor información posible a la sociedad civil acerca de los financiamientos y políticas del BID. Esta institución tiene una política de transparencia y se invita a que profundice en ella.
- 10) Avanzar en el diálogo entre BID y OSC a través de un mecanismo permanente; por ejemplo, que el BID diseñe un proyecto en donde el gobierno, el BID, las OSC y los beneficiarios del proyecto lo evalúen con las directrices mismas del BID.
- 11) Considerar la formalización de un consejo consultivo nacional para el BID, integrado por representantes de las OSC que trabajen en el medio del desarrollo y los servicios financieros, y que operaría como un órgano autónomo, representante de la sociedad civil frente al funcionamiento del BID.
- 12) Considerar la formación de un cuerpo de consultores-evaluadores para el BID, nacionales, con profesiones en las actividades del desarrollo y con experiencia en las OSC.

Conclusiones: una nueva acción de los organismos civiles

Como lo muestra la consulta descrita en este trabajo, la alternativa emprendida por las organizaciones civiles con respecto a los organismos multilaterales implica acciones complejas y variadas que abarcan el análisis de las políticas financieras, la investigación sobre las acciones de los organismos multilaterales, la negociación y diálogo con estas instancias, el diálogo, negociación y discusión con los organismos públicos nacionales y regionales, el debate y la concertación entre OSC de origen y objetivos diferentes, y la consolidación de relaciones entre organismos civiles y académicos.

La aportación de esta alternativa para la búsqueda de nuevas acciones de desarrollo promovidas desde las OSC puede ser significativa. El reto fundamental es cómo éstas mantendrán y enriquecerán su concepción de desarrollo social, cómo profesionalizarán sus actividades de diplomacia ciudadana y cómo se consolidarán como instancias civiles en diálogo y debate con instancias multilaterales y gubernamentales.